

## Az emberi - állampolgári jogok alkotmányos szabályozása Közép- és Kelet-Európában

"A csónak újjáépítése a nyílt tengeren." Ezzel a találó címmel elemzi Jon Elster, a Chicagói Egyetem professzora, térségünk egyik amerikai szakértője, Kelet- és Közép-Európában az elmúlt öt évben lezajló alkotmányozási folyamatokat.<sup>1</sup> A szerző ebben a tanulmányában hat ún. "kelet-európai" ország (Bulgária, Cseh Köztársaság, Magyarország, Lengyelország, Románia és Szlovákia) alkotmányos helyzetét mutatja be különös tekintettel a lengyel fejleményekre.

Mit is takar ez az oly gyakran használt fogalom: Kelet-Európa. A kérdés annál inkább jogosnak tűnik, mivel azt tapasztaljuk a "nyugati" politológiai irodalomban, hogy ezzel a névvel, a legkülönbözőbb számú, földrajzi elhelyezkedését tekintve igazából közép-kelet, illetve dél-kelet európai államot jelölnek. Ugyanakkor például a "Kelet-Európai Alkotmányos Figyelő" (East European Constitutional Review) című periodika 1992. évi első száma olyan térképet közöl, és későbbi számainál is nyilvánvaló, hogy itt nem a földrajzi értelemben vett Kelet-Európáról van szó. Ezen túlmenően továbbá az Európa Tanács tagságára számításba vehető államok köre is arról győz meg bennünket, hogy célszerűbb és pontosabb a Közép és Kelet-Európa megnevezés használata azzal a megjegyzéssel, hogy ezt a megjelölést a továbbiakban inkább politikai értelemben használjuk az Elbától keletre elhelyezkedő azon országcsoporthoz megjelölésére, amely a volt Szovjetunió utódállamai egy részét, illetve a II. világháború után a szovjet érdekkörbe tartozó egykori európai szocialista országokat foglalja magában. A politológiai és alkotmányjogi irodalom e térségbe sorolja pillanatnyilag a következő tizenhét államot: Albánia, Belorusszia, Bulgária, Csehország, Észtország, Horvátország, Kis-Jugoszlávia (Szerbia és Montenegró), Lengyelország, Lettország, Litvánia, Macedónia, Magyarország, Moldova, Oroszország, Románia, Szlovákia, Szlovénia és Ukrajna. Ez a kör adottságait tekintve természetesen igen heterogén összetételű, amin belül közös vagy hasonló történelmi, gazdasági stb. jegyek alapján korábbi mikro-régiók alakíthatók pl. balti-államok, az ún. visegrádi országok stb.

Régióink viszontagságos sorsú csónakját az európai alkotmányozás *harmadik nagy hulláma* "sodorta a nyílt tengerre". Az I. világháborút követően, a 20-as évek elején főként a frissen függetlenné vált, vagy jelentős területváltozáson átment országok fogadtak el polgári, többnyire demokratikus, illetve szociális alkotmányokat. Csehszlovákia, Észtország 1920-ban, Jugoszlávia, Lengyelország 1921-ben, Lettország

<sup>1</sup> Elster, J.: Constitution – making in Eastern-Europe: Rebuilding the boat in the open sea. Public Administration, 1993. Vol 71. No. 1-2. 169-217. p

1922-ben, Románia 1923-ban, Szlovákia 1925-ben, Litvánia 1928-ban hozta létre alkotmányát. Ebben a hullámban "törést" okozott azonban a harmincas évek alkotmányossági válsága, amely az alaptörvények fasizálódásában nyilvánult meg (Jugoszlávia 1931, Lengyelország 1935, Románia 1938 stb.)

A II. világháborút követő második nagy alkotmányozási hullám két, egymással gyökeresen eltérő irányba sodorta Európa hajóját. A klasszikus alkotmányos értékek és alapjogok védelme útján szétvált az alkotmányfejlődés "nyugati", polgári és a monolitikus társadalmi-politikai társadalmi rendszert megvalósító ún. régi demokratikus útja. Ezek az alkotmányok tagadták a klasszikus alkotmányos elveket, és lényegében az 1936-os szovjet alkotmány rendszerét másolták. Az elmúlt kb. 40 év azonban Európa nyugati felén sem múlt el nyomtalanul. Noha nem születtek nagy számban új alkotmányok, a jelentősebb politikai kurzusváltások itt is új alaptörvények elfogadásával jártak (Görögország 1975, Portugália 1976, Spanyolország 1978, Törökország 1982). Ezeknek a legújabb alkotmányoknak a hatása témánk szempontjából is igen jelentős.

1989–90-et követően Európa keleti felének hajója újra a klasszikus európai alkotmányos értékek "áramába" került. Az ún. bársonyos forradalmak, vagy "jogállami forradalmak" eredményeként megkezdődött a (szociális) piacgazdaságot megvalósító plurális demokráciába, a demokratikus jogállamba való békés átmenet. Ez a folyamat különböző intenzitással ma is tart, amelynek eredményeként az érintett államok új vagy megreformált, de gyakorlatilag új alkotmányt hoztak létre. Ezeknek az alkotmányoknak a hagyományos funkciója mellett az a fő feladata, hogy segítsék az átmenet jogállami, békés keretek közötti lebonyolítását. Ez példa nélküli az eddigi történelemben. Az alkotmányok jellemzőit döntő mértékben döntő mértékben befolyásolják, hogy ezek a "tagadás alkotmányai",<sup>2</sup> az előd szocialista alkotmányok egyenes tagadásai, amelyek fő törekvésüket illetően biztosítékokat tartalmaznak a megelőző politikai rendszerek restaurálásával szemben, ugyanakkor a klasszikus alkotmányos elvek és értékek adaptálására irányuló szándék és eltökéltség is jelen van bennük. Tovább nehezíti a történelmi feladat súlyát, hogy a rendszerváltással egyidőben zajlott le a *szocialista föderációk* (Csehszlovákia, Jugoszlávia, Szovjetunió) *felbomlása* sok új önálló állam létrejötte. *Az új alkotmányok egyben döntő többségükben tehát új államok alkotmányai.*

Az új rend alkotmányos alapjainak megeremtése az egyes államokban más és más forгатókönyv szerint zajlott le, amelyben természetesen számos közös vagy hasonló elemet figyelhetünk meg.

*Albániában* az első szabad választásokat követően (1991. március 31.) az Albán Köztársaság Népi Gyűlése mint átmeneti parlament hatályon kívül helyezte az ország 1976-os alkotmányát, de helyette nem új alkotmányt, hanem "Főbb alkotmányos rendelkezések" című törvényt fogadott el 1991. április 29-én.<sup>3</sup> E törvény az általános rendelkezések körében szól az emberi jogokat és szabadságokat érintő általános nemzetközi dokumentumok elismeréséről és garantálásáról (4. c.) Jelenleg is ez a törvény van hatályban, mivel az új alkotmány megerősítéséről rendezett népszavazás 1994-ben a tervezetet elutasította.

<sup>2</sup> Sári János: Közép-Európai alkotmányok 1994: A tagadás tagadása, Jogtudományi Közlöny 1994, 7-8. sz., 276. p.

<sup>3</sup> L. erről Marvel Cebulla, Mário Cebulla: Das albanische Gesetz über die Hauptvorschriften der Verfassung, Osteuropa Recht, 1991. No. 4. 286–296. p.

*Belorussziában* 1990. július 27-ét követően az állami szuverenitásról szóló deklaráció" vált az állam de facto alkotmányává. Az 1991 augusztusi sikertelen oroszországi puccs után a Deklaráció hivatalosan is alkotmánytörvény lett. Az új alkotmány előkészületei 1990 júliusában indultak meg, amikor a Legfelsőbb Tanács alkotmányozó bizottságot választott. Az első tervezetet a Legfelsőbb Tanács első olvasatban elfogadta, majd 1991 decemberében nemzeti vitára bocsátották. Az így megszövegezett tervezetet 1992. augusztus 22-én ismét publikálták. A Legfelsőbb Tanács határozatot hozott az alkotmányozás felgyorsításáról azzal, hogy az új alkotmányt legkésőbb 1993-ban el kell fogadni. Ez időben Belorussziában is kérdésessé vált a korábbi rendszerben választott parlament legitimitása az új alaptörvény elfogadására. Az új alkotmány elfogadására a mai napig nem került sor.

*Bulgáriában* 1990 júniusában tartották a "nagy népgyűlési" (alkotmányozó nemzetgyűlési) választásokat. Ezzel a Népgyűlés mandátuma lejárt. A rendelkezések szerint a Nagy Népgyűlés döntött azokról az alkotmánymódosítási törvényjavaslatokról, amelyekre megválasztották. Ezután "előjogai" hatályukat veszítették és a köztársasági elnök kiírta a rendes választásokat. A szabályok értelmében a Nagy Népgyűlés rendkívüli helyzetben ellátja a Népgyűlés funkcióit is. Bulgária jelenleg hatályos alkotmányát a VII. Nagy Népgyűlés 1991. július 12-én fogadta el, mely kihirdetése napján, július 13-án hatályba is lépett.

A *Cseh Köztársaság* alkotmányát a Cseh Nemzeti Tanács 1992. december 16-án fogadta el, amely 1993. január 1-én, a föderáció megszűnése után lépett hatályba. Az alaptörvény 3. cikke alapján nem csupán az a dokumentum képezi az "alkotmányos rend" alapjait, hanem része ennek az "alapvető jogok és szabadságok kartája" is, amelyet még a Cseh és Szlovák Szövetségi Köztársaság Szövetségi Gyűlése fogadott el 1991. január 9-én.<sup>4</sup> (Az alkotmány 112. cikke továbbá úgy rendelkezik, hogy e két forrás további alkotmányerejű törvényekkel is kiegészülhet.)

Egyedülálló a vizsgált államok között, hogy külön dokumentumba foglalják az alapvető jogokról és kötelességekről szóló rendelkezéseket. A Kartának nincs jogi formát tükröző elnevezése, eredeti szövege még a volt Szövetségi Gyűlés 23/1991. számú alkotmányerejű törvényével született. Mivel azonban az Alkotmány 3. és 112. cikke, valamint a Cseh Nemzeti Tanács Végrehajtó Testületének 1992. december 16-i 2/1993. határozata is a "cseh alkotmányos rendszer" részévé nyilvánítja, így a Kartát alkotmányerejű törvénnyel azonos szintű forrásként kezelik. Hatása közvetlenül érvényesül, minden jogalanyra kötelező, anyagi jogi tartalma az Alkotmánybíróság határozatainak alapjául szolgál.<sup>5</sup>

*Észtországban* a Legfelsőbb Tanács 1991. augusztus 20-a, a függetlenség kikiáltása után adott megbízást az új alkotmány tervezetének kidolgozására. Az alaptörvény megerősítéséről az 1938-as alkotmány 1. c. értelmében referendum döntött 1992. június 28-án. Külön törvényt fogadtak el az alkotmány végrehajtásáról, amelynek értelmében az alkotmány és a végrehajtásáról szóló alkotmánytörvény a népszavazást követő napon (1992. június 29-én) együtt lépett hatályba.

*Horvátországban* az első többpárti szabad választásokra 1990. április és májusban került sor. Az állam új alkotmányát a Horvát Szábor 1990. december 22-én erősítette meg, amely rögtön hatályba is lépett. Az alkotmány elfogadásával egyidejűleg

<sup>4</sup> Az okmány ismertetéséről l. id. Trócsányi László munkáját, Acta Humana, 1991. No. 4., 53–57. p.

<sup>5</sup> L. erről Karel Klíma: Faits historiques en relation avec la naissance de le Republique Tchèque, Rapport Nationale, Conférence international, Kecskemét, 1995. június 15–17.

külön alkotmánytörvényt hoztak annak végrehajtásáról is. Ennek értelmében a törvényeket és rendeleteket 1993. december 31-ig szinkronba kell hozni az állam alkotmányával. 1991. május 19-én népszavazás döntött a Horvát Köztársaság szuverenitásáról és függetlenségéről, amelyet 1991. június 25-én ún. alkotmányos döntéssel a Szábor megerősített. Az alkotmány 3, 14 és 15. cikke alapján 1991. december 4. külön alkotmánytörvény született az emberi jogokról és szabadságokról és a nemzeti és etnikai közösségek vagy kisebbségek jogairól a Horvát Köztársaságban.

A *Jugoszláv Szövetségi Köztársaság* hatályos alkotmányát a Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaság Gyűlésének Szövetségi Kamarája 1992. április 27-én fogadta el a Szerb Köztársaság Nemzetgyűlése és Montenegró Köztársaság Gyűlése javaslata és egyetértése alapján, amely e napon hatályba is lépett. A Szerb Köztársaság önálló alaptörvényét 1990. szeptemberében fogadták el.

A *Lengyel Köztársaság* alkotmányos berendezkedését az 1992. október 17-én elfogadott alkotmánytörvény (ún. ideiglenes alkotmány) rögzíti a törvényhozó, a végrehajtó szervek és a helyi önkormányzatok egymás közötti viszonyáról. E törvény a kihirdetését követő 14. napon, tehát 1992. december 8-án lépett hatályba. Az alkotmánytörvény 77. cikke értelmében hatályon kívül helyezték az 1952. július 22-én elfogadott ún. kis alkotmányt és annak módosításait néhány fejezet kivételével. 1992. április 23-án alkotmánytörvény született egy új alkotmány kidolgozásának és elfogadásának rendjéről. Jelenleg e három dokumentum határozza meg a lengyel alkotmányos élet alaprendjét. Mivel az alapvető jogokat – némi módosítással ugyan – az 1952. évi alkotmány hatályban lévő rendelkezései szabályozzák, jelenleg ez az alaptörvény legellentmondásosabb és leginkább hézagos része. Érezhetők rajta az emberi jogok marxista-leninista felfogásának jegyei. Nem kevés gondot okoz továbbá egyes változatlan megfogalmazású tételek értelmezése az új rendszer alapelvei szerint.

*Lettország* az egyetlen balti állam, amelynek még nincs új alkotmánya. Az ország függetlenségének kinyilvánítására 1991. augusztus 21-én került sor. A legfelsőbb tanácsi választásokat még 1990 márciusában, tehát a függetlenség deklarálása előtt tartották. Ez volt az oka annak, hogy legitimitás hiányában a Legfelsőbb Tanácsot nem tekintették jogosítottnak új alkotmány elfogadására. Így tehát Lettországnak ma "hybrid alkotmánya" van, vagyis az 1922. február 15-én az Alkotmányozó Nemzetgyűlés (Satversme) által elfogadott és 1934 márciusában részben módosított régi köztársasági alkotmány van hatályban néhány új törvénnyel kiegészülve.

A *Litván* Alkotmány részét képezi az alaptörvény szövegén túlmenően a Litván Államról szóló alkotmánytörvény (1991. február 11.) és a "Poszt-szovjet keleti szövetség felbomlásáról" szóló alkotmánytörvény (1992. június 8.). Külön törvényt fogadtak el 1992. november 6-án az alkotmány végrehajtásáról is, amelynek értelmében az alkotmányt és e törvényt együtt népszavazásnak kellett megerősítenie.

*Macedónia* 1991, *Moldova* 1994 óta rendelkezik új önálló alkotmánnyal.

Az *Orosz Föderáció* új alkotmányát 1993. december 12-én népszavazás erősítette meg. Ezzel egyidejűleg hatályát veszítette az 1978. április 12-én elfogadott alkotmány a későbbi kiegészítésekkel és módosításokkal együtt.

*Románia* hatályos alkotmányát az Alkotmányozó Gyűlés 1991. november 21-én fogadta el, amely a róla szóló népszavazást követően 1991. december 8-án lépett hatályba.

A független, önálló *Szlovák Köztársaság* új alkotmánya 1992. szeptember 1-én, kihirdetése napján, tehát még a föderáció felbomlása előtt lépett hatályba. Mivel a csehszlovák államszövetség de iure még létezett, ez "kettős alkotmányos hatalmi helyzetet" eredményezett Szlovákiában.<sup>6</sup> Az alkotmány alapjogi rendelkezései szerkezetükben és tartalmukban a szövetségi emberi jogi Karta közvetlen hatását tükrözik.

*Szlovéniában* az első többpárti választásokra 1990-ben került sor. A Szlovén nemzet 1990. december 2-án népszavazáson döntött az állam önállóságáról és függetlenségéről, amelyről a Képviselőház 1991. június 25-én külön alkotmánytörvényt fogadott el. A Szlovén Köztársaság Képviselőháza 1991. december 23-án fogadta el az új alkotmányt.

*Ukrajna* szuverenitására szóló deklarációt a parlament 1990. július 16-án fogadta el. Az 1990 októberében megbízott parlamenti alkotmányozó bizottság az új alkotmány első tervezetével csak az elbukott moszkvai puccs után, 1992. január 29-re készült el, amelyben sikerült háttérbe szorítani a kommunista képviselők szocialista jellegű alkotmányozási elképzeléseit. A tervezetet Kravcsuk elnök 1992 júniusában nyújtotta be a Legfelsőbb Tanácsnak, majd a dokumentumot nyilvános vitára bocsátották.

A tanulmány megírása idején folyó Európa Tanácsi felvételi eljárása során Ukrajna ígéretet tett arra, hogy 1996. június 8-ig új jogállami alkotmányt fogad el.

A közép-, kelet-európai alkotmányok új generációjának bemutatásával és elemzésével még adós maradt a magyar, de tulajdonképpen az egész térség alkotmányjogtudománya. Míg ugyanis az Egyesült Államok és Nyugat-Európában sorra jelennek meg összehasonlító munkák, dokumentumgyűjtemények, periodikák ebben a témában, addig a volt "barátok", sőt "testvérek" egymásra meglehetősen kevés figyelmet szenteltek. Ennek valószínűleg az lehet a magyarázata, hogy ezt a "családot" egy meglehetősen erős politikai nyomás kénysere tartotta egyben, és a rendszerváltás után az európai integráció felé vezető úton érezhetően nagyobb érdeklődés mutatkozott a nyugati minták iránt. Úgy tűnik azonban, a nyugati modellek sok esetben kritikátlan másolása helyett hasznos lehet, ha az elmúlt negyven év során azonos vagy hasonló helyzetben lévő államok egymástól is tanulnak az átmenet során adódó közös gondok megoldásában. (Időszerű lenne tehát legalább a hazánk külkapcsolatai szempontjából legfontosabb államok alkotmányos dokumentumainak magyar nyelvű kiadása.) A fenti gondolat jegyében rendezett nemzetközi konferenciát a JATE Alkotmányjogi és Politológiai Tanszéke, a Károli Gáspár Református Egyetemmel karöltve Kecskeméten 1995. június 15-17 között a "Rendszerváltás és alkotmányozás Közép- és Kelet-Európában" címmel. Ez a rendezvény is azt bizonyította, hogy az átmeneti viszonyok alkotmányozásának vannak olyan metodológiai és tartalmi kérdései, amelyek az új magyar alkotmány előkészületeire figyelemmel számunkra is hasznosítható tanulsággal szolgálhatnak. A következőkben vizsgáljuk meg, milyen tendenciák, szabályozási elvek, szabályozási tárgyak és technikák figyelhetők meg Közép- és Kelet-Európa alkotmányaiban az emberi - állampolgári jogok területén.

Az új alkotmányok mindenekelőtt *szakítottak az emberi - állampolgári jogok szocialista koncepciójával*. A jogok marxista felfogása a gazdasági, szociális és kulturális jogokra helyezte a hangsúlyt a szabadságjogokkal szemben. Azt hirdették,

---

<sup>6</sup> L. Karel Klíma id. mű

hogy a társadalom gazdasági, szociális és kulturális viszonyainak a párt által irányított állam útján történő tudatos alakításával, fejlesztésével összhangban megoldódnak az emberi jogok problémái. Háttérbe szorultak a jogi garanciák, az alkotmányok elsősorban a materiális, illetve politikai biztosítékok megfogalmazására törekedtek. Az állampolgári jogokat különösen az első népi demokratikus alkotmányok mint a "dolgozók jogait" rögzítették. A politikai szabadságjogok nem mint "szabadságok", hanem mint az állam által adományozott jogosítványok szerepeltek. Hiányoztak a jogok egyéni érvényesítésének jogi garanciái, a jogok jelentős részével a polgárok csak mint határozott (szocialista) kollektívák tagjaiként élhettek. A jogok katalógusa jóval szerényebb volt a nemzetközi egyezmények, illetve a kor polgári alkotmányai által általánosan elfogadott listánál, és különösen a gazdasági, szociális és kulturális jogok területén sok programszerű normával találkozhattunk. Tovább relativizálta az emberi - állampolgári jogok létét az, hogy az alaptörvények lényegében minden alapjog esetében lehetővé tették azok korlátozását a "társadalmi rendre", "közérdekre" stb. tekintettel.

Az új alkotmányok alapjogi rendelkezéseit vizsgálva szembevetendő a nemzetközi jog, az emberjogi egyezmények, valamint Nyugat-Európa alkotmányai, különös tekintettel a legújabb alkotmányok hatása. A nemzetközi normáknak való feltétlen megfelelés igénye több okkal is magyarázható. A régió államai az európai integrációs szervezetekbe törekedve "európaiságuk" egyik bizonyítékát látták abban, ha minél pontosabban, részletesebben, sokszor kritikátlanul bemásolják alkotmányukba az emberi jogokról és szabadságokról szóló nemzetközi egyezményeket. Míg Nyugat-Európa a tényleges garanciákra helyezi a hangsúlyt, Közép- és Kelet-Európa államaiban tapasztalható egyfajta "neofita buzgóság", korlátolt pozitívizmus. Egyes országok szinte versenyeznek a minél szebben, alaposabban és részletesebben fogalmazott alkotmányok kiadásában. Igyekeznek – legalábbis a szövegekben – felhalmozni mindent, ami az európai jogfejlődésben haladónak minősíthető. Ez egyrészt egyfajta "egészséges uniformizáltsághoz" vezetett. Másrészt viszont fennáll annak a veszélye, hogy ezek a normák tényleges társadalmi, politikai, jogi és gazdasági feltételek híján papíron maradnak. Ezt az öngigazolási igényt jól példázza a román alkotmány előkészítése, amikor is az alkotmánytervezetet szövegező bizottság a tervezet téziseit Európa minden valamire való nemzetközi testületével megvitatta.<sup>7</sup>

Hozzá kell tennünk azonban, hogy az európai integrációs szervezetek részéről is megnyilvánul egy erőteljes nyomás bizonyos normák átvételére a "keleti országokban". Nyugati szakértők is elismerik, hogy az Európa Tanács több esetben olyan feltételeket szabott a belépés feltételéül, amelyeknek sokszor a fejlett nyugati államok sem képesek eleget tenni. Jellemző kíváncsi pl. az új jogállami alkotmány, emberi jogi karták, illetve meghatározott tartalmú kisebbségvédelmi, választójogi, állampolgársági stb. törvények elfogadása.<sup>8</sup> Az immár 33 tagot tömörítő Európa Tanácsba – amelynek hazánk 1990 novemberében öta teljes jogú tagja – 1989 óta kilenc volt szocialista országot (Bulgária, Csehország, Észtország, Lengyelország, Litvánia, Románia, Szlovákia, Szlovénia) vettek fel. 1995-ben a térség további nyolc államának – Albánia, Belorusszia, Horvátország, Lettország, Moldova, Macedónia, Oroszország és Ukrajna – csatlakozási kérelmét bírálják el. A tagállamok döntő többsége – ha egyesek

<sup>7</sup> L. erről: *Antonie Iorgovan: Rapport nationale Conférence internationale*, Kecskemét, June 15–17, 1995., 10–11. p.

<sup>8</sup> L. pl. *Thomas Lane: Citizenship and Civil Rights in the Baltic States*, Bradford Occasional Paper, 1993., 37–50. p.

fenntartásokkal is – már részese az Emberi Jogok Európai Egyezményének és kiegészítő jegyzőkönyveinek.

Az alaptörvények legnagyobb számban az első, az általános rendelkezéseket tartalmazó fejezeteikben, vagy az alapjogi rész közös rendelkezései körében (román, szlovák alkotmány) szólnak a *nemzetközi joggal*, illetve a *nemzetközi emberi jogi dokumentumokkal* fennálló viszonyukról. (Ez egyébként a második leggyakrabban érintett tárgyköre az ún. általános rendelkezéseknek). Ezek a szabályok jól tükrözik a nemzetközi jogrendhez és az európai normákhoz való igazodás igényét. Az új alkotmányok egy része a *belső jog részévé, közvetlen alkalmazhatóvá* nyilvánítja a nemzetközi jog normáinak valamilyen körét. Az *észti alkotmány* a legszélesebben a nemzetközi jog általános szabályaira, a *jugoszláv és szlovén alaptörvény* az állam által kötött nemzetközi szerződésekre, a *cseh alkotmány* pedig csak az emberi jogi egyezményekre alkalmazza ezt a tételt. A *bulgár, a cseh, az orosz, a román és a szlovák alkotmány* kimondja továbbá, hogy a belső törvények és a külső normák összeütközése esetén a *nemzetközi szabály elsőbbséget élvez*. Az *orosz alkotmány* szerint prioritást élvez minden, az állam által kötött nemzetközi szerződés. A *cseh, a román és a szlovák* szabályozás értelmében az elsőbbségi szabály csak az elfogadott emberi jogi dokumentumokra alkalmazható. A *szlovák alkotmány* 11. cikke pontosabban ezt az előnyt a köztársaság törvényeivel szemben csak akkor biztosítja, amennyiben a jogokról és szabadságokról szóló nemzetközi szerződések azok "bővebb terjedelmét szavatolják". Az alapjogi alkotmányos listája szélesítése irányában hatnak az *orosz alkotmány* 55. cikke (1) és (2) bekezdésének rendelkezései, amelyek lényegében minden általánosan elismert emberi jogot beemelnek az alkotmányhoz: "(1) Az Orosz Föderáció Alkotmányában az alapvető jogok és szabadságok felsorolását nem lehet oly módon értelmezni, hogy az tagadna vagy csorbitana más, általánosan elismert emberi és állampolgári jogokat és szabadságokat. (2) Az Orosz Föderációban nem bocsáthatók ki olyan törvények, amelyek emberi és állampolgári jogokat és szabadságokat szüntetnek meg vagy csorbitanak." A portugál és spanyol alkotmány mintájára a *román alaptörvény* 20. cikke (1) kimondja, hogy az "állampolgárok jogaira és szabadságjogaira vonatkozó alkotmányos rendelkezések az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatával és a Románia által részes félként aláírt paktumokkal és más szerződésekkel összefüggésben értelmezendők és alkalmazandók."

Közép- és Kelet-Európa új alkotmányaira a nemzetközi jog mellett rendkívül erős hatással voltak *Nyugat-Európa* alkotmányai, az emberi jogok területén pedig különösen a *legújabb alkotmányok alapjogi rendelkezései*. Ma már közismert, hogy a korábban már említett görög (1975), portugál (1976), spanyol (1978) és török (1982) alaptörvények új tendenciákat jelölnek az alkotmányozás tárgyáról és jellegéről vallott klasszikus felfogáshoz képest.<sup>9</sup> Érdekes "kettősség", hogy az átmenet demokráciái az államszervezet, a *kormányzati rendszer* kiépítésében a "régebbi demokráciák" példáit, döntően az amerikai, francia illetve német modelleket igyekeznek követni, ugyanakkor az *emberi - állampolgári jogok szabályozásában* kétségtelenül a *szintén rendszerváltó dél-európai államok alkotmányai* szolgáltak mintául. A közös jegyek okát megítélésünk szerint sokkal inkább az *utóbbi évtizedekben egyre egységesülő európai*

<sup>9</sup> L. erről Kiss Barnabás: Új tendenciák a legújabb nyugat-európai alkotmányfejlődésben, in: dr. Antalfi György Emlékkönyv Acta Jur. Et. Pol. Tom. XXXIX. Fasc. 1-23. Szeged, 1990, 103-109 p. és Tóth Károly: Az alapvető jogok szabályozása az új alkotmányokban, in: *Nyugat-Európa legújabb alkotmányai*, szerk: Kovács István és Tóth Károly, KJK. Budapest, 1990, 70-91. p.

*normarendben*, mint a "történelmi párhuzamban" kell keresni. Mint Patrice Gélard professzor is megállapította a rendszerváltás alkotmányozásáról szóló ez évi nemzetközi konferencián, ez az összehasonlítás egyébként is hamis, hiszen "Latin-Európában" a demokráciába való átmenet idején már liberális gazdasági rendszer működött.

Sok hasonlóságot mutat Nyugat-Európa legújabb alkotmányaival mindenek előtt az átmeneti *alkotmányok szerkezete, az emberi jogi rendelkezések elhelyezése, és terjedelme*. Az alapvető jogokra vonatkozó szabályok jelentőségének felértékelődését mutatja, hogy a közép-kelet európai alaptörvények 25-40 %-át ezek a rendelkezések teszik ki. (Ez az arány Európa nyugati felén általában 20-30 %. Érdekességgént jegyezzük meg, hogy a legújabb, a 70-es évektől kiadott *népi demokratikus* alkotmányokban is hasonló a helyzet a *szakaszok számát* figyelembe véve. Az átlagos terjedelemben ez a látszólag kedvező arány már nem igaz, hiszen jellemzően nagyon röviden, tehát általánosan és semmitmondóan fogalmazott tételekről van szó. Álljon itt példaként az 1976-os *albán alkotmány* 53 cikke, amely egy rövid mondatban foglalja össze azt, hogy az "állampolgárok szólás-, sajtó-, szervezkedési, egyesülési, gyülekezési és nyilvános tüntetési szabadságot élveznek".) Mivel a korábbi alkotmányokhoz képest az új alaptörvények *összterjedelme körülbelül egyharmadával egyébként is* növekedett, – az átlag 100–110 szakaszból álló népi demokratikus alkotmányok 150–160 szakaszra bővültek – érthető az alapjogi normák jóval *részletezőbb, precízebb* szabályozása. A népi demokratikus alkotmányok között is kivételnek számított a *jugoszláv alkotmány* a "tankönyv szerűen" terjedősen fogalmazott 406 szakaszával. Itt viszont az állampolgárok jogait rögzítő tételek nem érték el az alaptörvényi rendelkezések egyenlőségét.

Az emberi jogokról és szabadságokról szóló fejezetek – a régi szocialista alkotmányok szerkezetét megőrző módosított magyar és lengyel alkotmány kivételével – mindenütt megelőzik az államszervezetről szóló részeket. A *tipikus* az, hogy az alkotmány első részében, a preambulum, illetve a legfontosabb, *alapvető vagy általános rendelkezések után* kapnak helyet. (A *lengyel és a magyar alkotmány* ebből a szempontból kivételnek számított már az új szocialista alkotmányok között is, hiszen ezek egyöntetűen az ún. társadalmi rendről szóló fejezet után foglalkoztak jellemzően állampolgári jogokkal és köteleességekkel.)

Újdonság az is, hogy a *cseh karta, a horvát, a jugoszláv, a litván, a szlovák és a szlovén alkotmány* nem csak egyszerűen felsorolja, hanem jellegük alapján *csoportosítja az alapvető jogokat*. Ebből a szempontból a legdifferenciáltabbnak a *cseh és szlovák szabályozás* tekinthető. Jóllehet a *csoportok száma és elnevezése* minden alaptörvényben más és más, egy lényeges kérdés nem kerülheti el a figyelmünket. Minden alkotmány – tehát a csoportosítást formálisan el nem végzők is – *elsőként szabályozza az "első generációs" polgári és politikai jogokat illetve szabadságokat*. Ez jelentős *szemléletbeli változást* tükröz a *korábbi szocialista* alkotmányokhoz képest, ahol ideológiai alapon, de a formális sorrendben is a *gazdasági, szociális és kulturális jogok megelőzték* a klasszikus személyi és politikai szabadságjogokat. Jellemző továbbá, hogy valamilyen szerkezeti elhelyezésben *jól elkülöníthetők az emberi jogokra vonatkozó általános illetve közös rendelkezések*. A *cseh és a szlovák alkotmány* a jogok *önálló csoportjaként rögzíti a nemzeti és etnikai kisebbségek jogait*.

A nyugati alkotmányokhoz hasonlóan jól nyomon követhető az alaptörvények *jogi jellegének markáns megerősödése*. Fokozódott a szabályozás *precizitása*,



*differenciáltsága, az alapjogi fejezetek terjedelme.* Általános deklarációk helyett az alkotmányozó arra törekedett, hogy maga határozza meg az *emberi jogok lényeges tartalmi elemeit*. Így több támpontot nyújt a törvényhozó számára, sőt nem egy esetben már maga az alkotmány a törvényi szabályozás részletességével fogalmazódott.

Jelentősen megnőtt a *közvetlenül alkalmazható normák száma és jelentősége*. Ezt a megállapítást lényegében minden új alkotmány elemzésével igazolhatjuk, de az alaptörvények nagy része *kifejezetten* is állást foglal ebben a kérdésben. A *bulgár*, a *litván* és az *orosz* alapszabály az *egész alkotmányra*, a *jugoszláv* és a *szlovén* szabályozás pedig az *emberi jogokról és szabadságokról* szóló rendelkezésekre mondja ki a közvetlenül, tehát a más normák közbejötté nélküli alkalmazás lehetőségét. A *szlovén* alkotmány 15. szakasza alapján az ember jogai és alapvető szabadságai közvetlenül az alkotmány alapján valósíthatók meg. Kimondja ugyanakkor, hogy a *megvalósítás módja* törvénnyel is szabályozható, amikor ezt az alkotmány úgy szabályozza, vagy "ha ez az egyes jogok vagy szabadságok természeténél fogva maradéktalanul szükséges".

Az alkotmányok jogi jellege erősödésével és a közvetlen érvényesíthetőséggel összefüggésben egyre több alapjog kerül *tételes jogként* meghatározásra az alkotmány keretei között. Különösen az ún. *alkotmányos büntetőjog*, illetve a személyi szabadság biztosítékai területén. Lényegében minden dokumentum rögzíti például az őrizetbe vétel, illetve a letartóztatás egzakt szabályait, lehetséges időtartamát. A *szlovén* alkotmány 20. szakasz (2) értelmében az előzetes letartóztatás alkalmával, de legkésőbb *huszonnégy órán belül* a letartóztatottnak írásbeli indokolt határozatot kell kézbesíteni. A letartóztatott e határozat ellen jogorvoslattal élhet, amelyről a bíróság *negyvennyolc órán belül* köteles dönteni. Az előzetes letartóztatás csak annyi ideig tarthat, amíg erre törvényes feltételek vannak, de legfeljebb a letartóztatás napjától számított *három hónapig*. A Legfelsőbb Bíróság az előzetes letartóztatást további *három hónappal* hosszabbíthatja meg. Ha a fenti határidők leteltéig nem emeltek vádat, a terheltet szabadlábra helyezik.

Az emberi jogokat és szabadságokat érintő rendelkezésekkel az alkotmányokban általában *három helyen* találkozhatunk. Több esetben említést tesz róluk már a *preambulum* is. Ezt követően az *általános elvek, alapvető rendelkezések*, majd pedig természetesen a tematikus *alapjogi fejezetek* foglalják össze a legfontosabb normákat. A külön *preambulummal* rendelkező alkotmányok bevezetőjükben mint az állam alapvető célját, állami feladatát fogalmazzák meg az emberi jogok és szabadságok általános *elismerését, megerősítését és biztosítását*. Néhány esetben már itt utalás történik továbbá az egyenjogúság elvének követelményére (cseh és horvát alkotmány), valamint a *kisebbségi jogok* tiszteletben tartására is (horvát és szlovák alkotmány). A *bulgár* alkotmány bevezetőjében rögzíti a *jogok legfontosabb alapelveit*, az egyenlőség és biztonság vágyát hangsúlyozva.

Közép- és Kelet-Európa új alkotmányai a szocialista alaptörvények "társadalmi rend" elnevezésű fejezeteit a legújabb nyugati alkotmányok mintájára *általános illetve alapvető rendelkezések, vagy elvek* cím alatt fogalmazták újjá. Ezek a tételek ma már nélkülözik az ideológiai jellegű pusztán deklaratív megfogalmazásokat.

Tartalmukat illetően az adott állam legfontosabb külső (formai) és belső (tartalmi) sajátosságai rögzítése mellett a legkövetlenebb formákban tükrözik a *polgári plurális* társadalom berendezkedésére utaló jegyeket és értékeket. Az alapelvek illetve alapvető rendelkezések érvényesítését ma már szigorú *alkotmányjogi garanciák*

biztosítják. A fejezetben megfogalmazott elvek, értékek és intézmények többnyire az alkotmányok más részeiben is jogi védelemben részesülnek. Többek között úgy, hogy nagy szerepet kapnak az alapjogok gyakorlása kereteinek és módjának meghatározásában.

Nagy jelentőséggel bír továbbá, hogy az alkotmányosság biztosítékai kiterjednek az alapelvek védelmére is. Miután a bevezető fejezetek tartalmának minden egyes eleme közvetlenül vagy legalábbis közvetve érinti az emberi - állampolgári jogokat, az eddigiekben vázoltak az alapjogok vonatkozásában szintén igazak.

Az általános rendelkezések emberi jogi vonatkozású szabályai tartalmát elemezve az érintett témák gyakorisága alapján a következő sorrend állítható fel. A legtöbb alkotmány itt szabályozza az állampolgárság intézményét és a hozzá kapcsolódó ún. statusjogokat. Ezt követik a nemzetközi jog és a belső jog viszonyára vonatkozó szabályok, illetve az emberi jogok és szabadságok általános elismerésének tétele. Hasonló gyakorisággal szerepel a fejezetben a politikai pártok és egyéb társadalmi egyesülések, szervezetek (több esetben nevesítetten a szakszervezetek) alkotmányos helyzetének és tevékenységük kereteinek kijelölése. A bulgár alkotmány 11. cikke szerint a "Bolgár Köztársaságban a politika a politikai pluralitás elvén alapul. (2) Semmilyen politikai párt vagy ideológia nem nyilvánítható állampártnak illetve állami ideológiának. (4) Nem alakítható politikai párt etnikai, faji vagy vallási alapon, sem olyan párt, amely az államhatalom erőszakos birtoklására törekszik". A 12. cikk (2) bekezdése eltiltja az állampolgári szervezeteket – ideértve a szakszervezeteket is – attól, hogy politikai célokat tűzzenek ki, és olyan politikai tevékenységbe bocsátkozzanak, amely a politikai pártok körébe tartozik. Az Orosz Föderáció alkotmányának 13. cikk (5) bekezdése megtiltja minden olyan társadalmi egyesülés létrehozását és működését, "amelyek céljai vagy cselekményei az alkotmányos rend erőszakos megdöntésére, az Orosz Föderáció integritásának megsértésére, az állam biztonságának aláásására, fegyveres formációk létrehozására, társadalmi, faji, nemzetiségi és vallási viszályok szítására irányulnak". A horvát alkotmány [6. c. (2)] rögzíti azt is, hogy a politikai pártok területi elv szerint szerveződnek. A jelentősebb kisebbségekkel bíró államok általában az alapelvek között foglalkoznak a nyelvhasználat kérdésével (lásd például horvát, jugoszláv, román, szlovák és szlovén alkotmányok). Az alapvető jogok között is relevanciával bír, de a társadalmi berendezkedés lényeges elemeit is kifejezi, ezért itt, vagy itt is elhelyezést nyer továbbá a gazdasági tevékenység és a tulajdon szabadsága és védelme, az önkormányzatok alkotmányos jogai, a népszavazás szerepe a hatalom gyakorlásában, az állam és az egyház viszonya, a jogszabályok kihirdetésének kötelezettsége, a diszkrimináció tilalma stb. A cseh és a szlovák alkotmányok az egyén és az államhatalom viszonyának alapelveként lényegében egybehangzóan fogalmazzák meg azt, hogy mindenki megteheti, amit törvény nem tilt, és senki sem kényszeríthető olyan cselekményre, amelyre a törvény nem kötelezi.

Az új alkotmányok a jogok speciális csoportjainak kidolgozása és a katalógusuk rögzítése mellett valamilyen szerkezeti csoportosításban külön összefoglalják az alkotmányos jogokra vonatkozó általános illetve közös rendelkezéseket. A cseh alapjogi karta, a horvát, a román és a szlovák alkotmány nevesíti is ezeket a részeket, mg a többi alkotmány általában az emberi jogokról és szabadságokról szóló fejezet legelején, illetve legvégén, vagy mindkét helyen összegzi őket. Ebből a szempontból a legprecízebb és egyértelműbb a cseh és a szlovák szabályozás, ahol a jogok felsorolását

megfelelően külön címben rögzítették az "általános", a katalógus végén pedig a "közös" szabályokat.

Nyugat-Európa legújabb alkotmányaiban jelentek meg először az "*alapjogi általános rész*" normái összefüggő módon. Itt kaptak helyet általában a jogok érvényesítésének és értelmezésének általános elvei, nemzetközi összefüggései, a külföldiek jogállásának legfontosabb szabályai, valamint az alkotmányos alapjogok korlátozásának és felfüggesztésének lehetőségei és módjai. Hasonló tendencia érvényesül Közép- és Kelet-Európa új alkotmányaiban is. Ha az alkotmány bevezetője nem szólt róla általában megtalálhatjuk bennük továbbá az egyenjogúság illetve a *diszkrimináció tilalmának*, mint alkotmányos alapelvnek a tételes megfogalmazását. (A kiemelkedő jelentőségű fenti kérdések egy részére a későbbiekben részletesebben visszatérünk.)

Ki kell emelnünk, hogy a *készülő magyar alkotmányban* is nagy szükség lenne az általános szabályok egyértelmű és világos rögzítésére, adott esetben szintén valamilyen összefogott szerkezetben, vagy önálló címben. Itt kaphatnának helyet a nemzetközileg elismert emberi jogok és az alkotmányos jogok viszonyának, az alapvető jogok szabályozásának, felfüggesztésének és korlátozásának, valamint alkalmazásának általános kérdései mellett az ún. statusjogok, a diszkrimináció tilalma, az emberi méltóság mint anyag, továbbá a bírósági védelem igénybevételének alkotmányos tétele.

Az emberi jogok és szabadságok általános kérdései körében kiemelkedő jelentőséggel bír az *alapvető jogok korlátozása és felfüggesztése* lehetőségének precíz szabályozása. Meg kell jegyeznünk, hogy a *hatályos magyar alkotmány* e tekintetben is hagy kívánni valót maga után, hiszen csak a különleges helyzetekre tekintettel utal – megkülönböztetés nélkül – az alapvető jogok *felfüggesztésére vagy korlátozására*. Az alaptörvény adott rendelkezéséből [8. § (4)] igazán csak azt lehet megállapítani, hogy mely jogok tekinthetők "abszolútnak" rendkívüli állapot, szükségállapot vagy veszélyhelyzet idején. Az alkotmányban egyértelművé kéne tenni azt is, hogy mely jogok, milyen feltételek mellett korlátozhatók törvényhozás útján állandó jelleggel.

A Közép- Kelet-Európa vizsgált alkotmányai szabályozástechnikailag és differenciáltságukat illetően is különböző módon foglalkoznak ezzel a kérdéssel. A polgári jogok gyakorlása átmeneti *felfüggesztéséről* kifejezetten csak a *bulgár* alkotmány rendelkezik. Erre rendkívüli helyzetekben törvény útján van lehetőség az alkotmányban rögzített kivételekkel [57. cikk (3)]. Ez az alkotmány a *korlátozó* lehetőségről – a közérdek meghatározott területére tekintettel – az *egyes érintett alapjognál* rendelkezik. Az alkotmányok másik része (*észt, román, szlovák*) csak *általában*, egy közös rendelkezésben foglalkozik a *korlátozás* módjával és kereteivel. A *szlovák* alkotmány 13. cikke értelmében az alapvető jogok és szabadságok határait az alkotmányban megállapított feltételek mellett csak törvénnyel lehet szabályozni. A törvényes korlátozásnak egyformán kell vonatkoznia mindazon esetekre, amelyek a megállapított feltételeket teljesítik. Diszkrimináció tilalma.) A korlátozásnál ügyelni kell az alapvető jogok és szabadságok lényegére és értelmére. Korlátozásokat csak meghatározott céllal lehet alkalmazni. A *román* alkotmány vonatkozó 49. szakasza fel is sorolja a *korlátozás lehetséges céljait* és mindazokat a nemzetbiztonság, közrend, közegészség, közérkölc, állampolgárok jogainak és szabadságainak a megvédése, bűnügyi eljárás lebonyolítása, természeti és súlyos katasztrófák következményeinek megelőzése. Kimondja továbbá, hogy a korlátozásnak *arányosnak* kell lennie a kiváltó helyzettel és *nem érintheti a jog vagy szabadság fennállását*.

Precízen és differenciáltan külön foglalkozik az alapjogok korlátozásáról általában és ideiglenesen az állam különleges helyzetére tekintettel a horvát, az orosz és a szlovén alkotmány. Példaként álljon itt a horvát alkotmány megoldása. A 16. cikk szerint a szabadságok és jogok csak törvény útján, más személyek szabadságának és jogainak, valamint a jogrend, közérkölc, és közegészség védelme céljából korlátozhatók. Az ideiglenes korlátozás szabályairól a 17. cikk rendelkezik. Erről a horvát parlament vagy a köztársasági elnök rendelkezhet háborús állapot, a Köztársaság függetlenségének és egységének közvetlen fenyegetettsége vagy nagy természeti katasztrófák esetén. A korlátozás mértékének meg kell felelnie a veszély jellegének, és nem vonhatja maga után a polgárok egyenlőtlenségét fajuk, bőruk színe, nemük, nyelvük, vallásuk és nemzeti vagy szociális származásuk tekintetében. Azonban abszolút emberi jognak minősül, tehát az állam fennmaradhatóságának közvetlen veszélye esetében sem korlátozhatók a horvát alkotmánynak az élethez való jogról, a kínvallatás tilalmáról, a durva vagy lealacsonyító bánásmód vagy büntetés tilalmáról, bűncselekmények és büntetések jogi meghatározottságáról, valamint a gondolat-, lelkiismeret- és a vallásszabadságról szóló rendelkezései.

Az alkotmányok egy része az egyes alapjogoknál külön-külön is rögzíti a közérdekből történő korlátozás törvényi kereteit. Nyilvánvaló, hogy a jogok és szabadságok speciális fajainál más és más indok, a közérdek különböző szférái jöhetnek számításba a korlátozás alapjaként. A cseh karta szerint például a mozgásszabadságnál a természetvédelem, a véleménynyilvánítás szabadságánál a demokratikus társadalomban mások jogai és szabadságai, a gyülekezési szabadságnál a vagyonvédelem szempontjai is beleértendő a "közérdek" fogalmába. A korlátozás kapcsán eredeti megoldást választott a szlovák alkotmány. Az alapjogokra vonatkozó "közös rendelkezésekről" szóló szakaszában meghatározott hivatást betöltők, illetve szakmában dolgozók körében külön felsorolja azokat a jogokat amelyek náluk korlátozhatók (54. cikk). Így például a bírák és ügyészek esetében a vállalkozás és más gazdasági tevékenységhez való jog, a politikai pártban való részvétel joga, az államigazgatás és az egészségügy területén a sztrájkjog, a fegyveres erőknél a petíciós és gyülekezési jog a szolgálat ellátásával összefüggésben törvény útján külön is korlátozható.

Az új alkotmányok nagy hangsúlyt fektetnek az emberi jogok és szabadságok garanciáinak kiépítésére. A legnagyobb jelentőségű újdonság a korábbiakhoz képest, hogy lényegében minden rendszerváltó ország bevezette az alkotmánybíráskodást. Ezek az intézmények – a fő funkciójuknak tekinthető – normakontrollon keresztül az egész alkotmányos rendszer védelmét szolgálják. Az alaptörvények egy része (pl. a cseh, szlovák, szlovén alkotmányok) lehetővé teszi egyedi közhatalmi aktusok megtámadását is az alapjogok sérelmére hivatkozva alkotmányjogi panasz formájában.

Szintén új intézményként került be egyes alkotmányokba az ombudsman, az emberi jogok védelmének parlamenti biztosa. A politikai fordulatot megelőzően csak Lengyelországban működött az "állampolgári jogok biztosa". Litvániában a "seimas ellenőrei", Romániában a "nép ügyvédje", Szlovéniában az "emberi jogok védője" látja el ezt a feladatot.

Az emberi-állampolgári jogok védelmében – a "speciális intézmények" létrehozása mellett – a legnagyobb gyakorlati jelentősége a "rendes" bírósági garanciák megteremtésének van. A szocialista alkotmányok általában "megfeleltek" erről a tényről. Persze a bírói védelem alkalmazásának egyéb

feltételei is hiányoztak, úgymint az egzakt, tételes jogi normák, közvetlen alkalmazhatóság, törvényi háttér stb.

Lényegében minden alkotmány intézkedik az emberi jogok és szabadságok bírói védelméről. A cseh, a horvát, az orosz, a szlovák és a szlovén alaptörvény külön szabályozza a *közigazgatási bíráskodás* igénybevételének lehetőségét is. A *szlovák* alkotmány megfogalmazása szerint pl. "Aki azt állítja, hogy jogait a közigazgatási szerv határozata megrövidítette, a bírósághoz fordulhat, hogy az az ilyen határozat törvényességét felülvizsgálja, hacsak a törvény nem rendelkezik másként. A bíróság jogköréből azonban nem szabad kizárni az alapvető jogokat és szabadságokat érintő határozatok felülvizsgálatát. Mindenkinnek joga van a bíróság, az egyéb állami szerv vagy közigazgatási szerv törvénytelen határozatával vagy helytelen hivatali eljárásával okozott kára megtérítéséhez". [46. cikk (2), (3)] A kárterítés mellett arra is találhatunk példát, hogy az alkotmány külön szól a *felelősség* kérdéséről is. A *horvát* alkotmány 20. cikke kimondja, hogy aki az alkotmánynak az emberi és polgári szabadságokról és jogokról szóló rendelkezéseit megszegi, ezért személy szerint felelős és felsőbb parancsra való hivatkozással sem mentheti ki magát.

Általános jelenség Közép- és Kelet-Európa alkotmányaiban, hogy az alapvető ember-állampolgári jogok *alkotmányos katalógusa jelentősen kibővült*, új jogok jelentek meg, illetve a klasszikus szabadságjogok korszerű elemekkel egészültek ki. Az alapjogok listája valamennyi alkotmány esetében *megfelel az európai értékrendnek* és a nemzetközi *normáknak*. Így például a politikai szervezkedés szabadsága, a sztrájkjog, az ellenállási jog, a felsőoktatás autonómiája a petíciós jog, a személyes adatok védelme, vagy a lelkiismereti kifogás lehetősége honvédelmi kötelezettséggel kapcsolatban ismeretlenek voltak a régi demokratikus alkotmányokban.

Néhány alkotmány *nyitottá teszi az alapjogok katalógusát*, ezzel is tágítva azok körét. A *szlovén* alaptörvény 15. szakasz (4) bekezdése kimondja, hogy a Szlovéniában érvényes jogi aktusokban szabályozott emberi jogokat vagy alapvető szabadságokat *nem lehet korlátozni* azzal a kifogással, hogy az alkotmány ezeket nem ismeri el, vagy hogy kisebb mértékben ismeri el. Az *észti* alkotmány 10. cikke szerint a vonatkozó fejezetben felsorolt jogok, szabadságok és köteleességek *nem akadályozhatnak* más jogokat, szabadságokat és köteleességeket, amelyek az alkotmány szelleméből erednek, vagy azokkal összhangban vannak, és összeegyeztethetők az emberi méltósággal és egy olyan társadalom elveivel, amely a társadalmi igazságon, demokrácián és jogen alapul.

Új elemként jelent meg a régió alkotmányaiban az élethez való joggal összefüggésben az Emberi Jogok Európai Egyezménye 6. kiegészítő jegyzőkönyve hatására a halálbüntetés tilalma. A *cseh*, a *horvát*, a *román*, a *szlovák* és a *szlovén* alkotmány kifejezetten tiltja halálbüntetés kiszabását. Az *orosz* alkotmány értelmében [20. cikk (2)] halálbüntetést, *eltörléséig* csak szövetségi törvény, kivételes büntetési nemként állapíthat meg, különösen súlyos, élet elleni bűncselekmények büntetésére, megengedve a vádlott számára azt a jogot, hogy ügyét esküdtbíróság vizsgálja felül.

A közép-kelet európai államok és alkotmányok egyik legégetőbb problémája az állam társadalmi szerepvállalásának mértéke és módja, közelebbről a *gazdasági, szociális és kulturális jogok* kérdése. A konfliktus abból származik, hogy az alkotmányok nem akarván csalódást okozni a rendszerváltás kapcsán, meglehetősen széles körben, vagy eredeti tartalmukkal tartják fenn a társadalmi gondoskodás rendszerét, miközben ezek anyagi bázisa, a társadalmi tulajdon rendszere felszámolását tűzik ki célul. Nem mindig állapítható meg világosan, hogy melyek az *alanyi jogoknak*

minősülő, kikényszeríthető gazdasági, szociális és kulturális jogok, és melyek azok amelyek az állam teljesítőképességétől függő, "csak" az *állam céljaként*, általa preferált törekvésként megfogalmazható feladatok. A "szociális jogok paradoxona", az elmentett szociális biztonság érzése nap mint nap szüli a társadalmi feszültségeket és a gyakorlati alkotmányjogi problémákat pl. az alkotmánybíróságok számára.

A "weimari formula", miszerint a "*tulajdon kötelező*" bizonyos közfeladatok megoldásában közreműködni" és a "közjóhoz" hozzájárulni tételes formában csak néhány (pl. horvát, szlovén) alkotmányban jelenik meg eredeti tartalommal. A *szlovák* alkotmány a gazdasági, szociális és kulturális jogok terjedelmének alkotmányos rendezése kérdését azzal oldja fel, hogy ezeket csak a *végrehajtó törvények által megszabott keretek között lehet követelni*.

Nyugati szakértők is elismeréssel szólnak általában arról, hogy a közép-kelet európai alkotmányok alapjogi rendelkezései "igazi újdonsága", pozitívuma a *diszkrimináció tilalma*, illetve a *nemzeti és etnikai kisebbségi jogok szabályozásában* fedezhető fel. A régió országainak különleges érzékenysége a nemzeti kérdések iránt mind történelmileg, mind napi aktualitását illetően kézenfekvő tény. Az *egyenjogúság* követelménye, a diszkrimináció tilalma mint alkotmányos alapelv vagy az alkotmányok általános részében (bulgár, jugoszláv, román) vagy az alapjogi fejezet bevezető, általános szabályai körében (horvát, román, szlovák alkotmány) kerül elhelyezésre. Kiemelést igényel, hogy az egyenjogúság nem csak általában, hanem egyes speciális dimenzióban is külön rögzítést kap az alaptörvények szövegében, úgy mint pl. kisebbségek, nemek, társadalmi szervezetek, egyházak egyenjogúsága, diszkriminációra irányuló szervezkedés és propaganda tilalma stb.

A *nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak* önálló fejezetet szemelt a *cseh* és a *szlovák* szabályozás, néhány állam pedig külön törvényekben rögzíti a legfontosabb jogosítványok körét. Ez általában a nemzeti hovatartozás kifejezésének, az anyanyelv használatának és a kultúra fejlesztésének lehetőségét foglalja magában.

AZ alkotmányok általában a jogokról és szabadságokról szóló rendelkezések után vagy önálló fejezetben (román alkotmány) foglalkoznak az *állampolgári kötelességekkel*. Ezek köre a direkt jogi kötelezettségektől (honvédelem, adófizetés) a jóhiszemű joggyakorlástól, az alkotmány és a törvények betartásán keresztül a környezetvédelem feladataig terjedhet.

Befejezésül és összefoglalásképpen had fogalmazzunk meg még egy gondolatot. Az összességében pozitív tény az új alaptörvényekről nem feledtetheti velünk, hogy voltak és lesznek *fiktív* alkotmányok, továbbá az emberi jogok és szabadságok tényleges érvényesülésének gyakorlata nagyon sokszor és sok helyen ellentmond a formális szabályozásnak. Valószínűleg sok évnek kell még eltelnie ahhoz Közép- és Kelet-Európában, hogy a polgári demokrácia, a jogállamiság és az emberi jogok érvényesülése a társadalom természetes napi gyakorlata legyen.

CONSTITUTIONAL REGULATION OF HUMAN AND CIVIL  
RIGHTS IN CENTRAL AND EASTERN-EUROPE

(Summary)

The present paper outlines the most general common characteristics and new tendencies of constitutional making on the basis of the study of the latest constitutions of Central- and Eastern Europe, that have been accepted in the nineties after changing of political system.

The idea of the object and character of constitution making is changing. The structure of constitutions has changed and the legal nature of statutes has become stronger.

The importance of basic civil rights and of constitutionality has become more highly appreciated. On the field of human rights is very strong the influence of international instruments of human rights and newest constitutions of Western Europe.